Deutscher Bundestag **Drucksache 17/8201**
17. Wahlperiode 15. 12. 2011

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss)

a) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Katja Dörner, Ekin Deligöz, Kai Gehring, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/1579 –

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Aufhebung der Ankündigung eines Betreuungsgeldes

b) zu dem Antrag der Abgeordneten Caren Marks, Petra Crone, Christel Humme, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD – Drucksache 17/6088 –

Auf die Einführung des Betreuungsgeldes verzichten

A. Problem

Gegenstand der Vorlagen ist die Aufhebung der Regelung in § 16 Absatz 4 des Achten Buches Sozialgesetzbuch – SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz, KJHG), wonach ab dem Jahr 2013 für Eltern, die ihre Kinder von ein bis drei Jahren nicht in Einrichtungen betreuen lassen wollen oder können, eine monatliche Zahlung (zum Beispiel Betreuungsgeld) eingeführt werden soll. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP ist in Umsetzung dieser Regelung die Einführung eines Betreuungsgeldes in Höhe von 150 Euro, gegebenenfalls als Gutschein, für Kinder unter drei Jahren ab dem Jahr 2013 als Bundesleistung vorgesehen.

Hintergrund sind die Anstrengungen um einen qualitativen und quantitativen Ausbau des Tagesbetreuungsangebots für Kinder unter drei Jahren, für den zunächst mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) im Jahr 2005 und sodann mit dem Kinderförderungsgesetz (KiföG) im Jahr 2008 die bundesrechtlichen Voraussetzungen geschaffen worden waren. Zielte das TAG noch auf einen Ausbau des Versorgungsangebots von bundesweit durchschnittlich 21 Prozent bis zum Jahr 2010, sollten mit dem KiföG die Voraussetzungen für die Schaffung eines hochwertigen Betreuungsangebots für 35 Prozent der Kinder unter drei Jahren im Bundesdurchschnitt und die anteilige Finanzierung dessen durch den Bund geschaffen werden, soweit Letzteres nicht bereits durch das Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz geschehen war. Schwerpunkte des Gesetzes waren neben den finanziellen Regelungen eine an erweiterte Kriterien geknüpfte

Verpflichtung der Träger der örtlichen Jugendhilfe zur Vorhaltung von Plätzen in Tageseinrichtungen und Tagespflege sowie eine stufenweise Ausbauverpflichtung, die Einführung eines Rechtsanspruchs auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in der Tagespflege für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr ab dem Kindergartenjahr 2013/2014 und die qualitative Verbesserung der Kindertagespflege. Gleichzeitig fügte das Gesetz die erwähnte Ankündigung zum Betreuungsgeld in das KJHG ein.

Aus Sicht des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/1579 konterkariert ein solches Betreuungsgeld zentrale bildungs- und sozialpolitische Zielstellungen, widerspricht den Prinzipien einer modernen Gesellschaft und entzieht zentralen politischen Zielsetzungen wie der Armutsbekämpfung und dem Ausbau der Kindertagesbetreuung finanzielle Ressourcen. Der Gesetzentwurf sieht deshalb die Aufhebung des § 16 Absatz 4 SGB VIII vor, womit sich auch die Pläne der jetzigen Koalition zur Umsetzung des Betreuungsgeldes erledigen würden.

Auch der Antrag auf Drucksache 17/6088 wendet sich gegen die Einführung eines Betreuungsgeldes. Zur Begründung werden unter anderem zwei rechtswissenschaftliche Gutachten angeführt, die auf sozial-, integrations- und gleichstellungspolitische sowie verfassungsrechtliche Probleme hinweisen. Statt der Einführung eines Betreuungsgeldes solle sich die Bundesregierung vielmehr verstärkt für den Ausbau von Angeboten zur frühkindlichen Bildung und Betreuung einsetzen.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/1579 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zu Buchstabe b

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/6088 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/1579 sowie Annahme des Antrags auf Drucksache 17/6088.

D. Kosten

Der Gesetzentwurf beziffert die Kosten eines Betreuungsgeldes mit ca. 1,9 Mrd. Euro pro Jahr. Diese Kosten würden im Falle der Annahme des Gesetzentwurfs nicht anfallen, ebensowenig wie die Kosten für den Verwaltungsaufwand, der für den Vollzug eines Betreuungsgeldes erforderlich wäre.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/1579 abzulehnen,

b) den Antrag auf Drucksache 17/6088 abzulehnen.

Berlin, den 30. November 2011

Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Christel Humme
Stellvertretnde Vorsitzende

Dorothee Bär
Berichterstatterin

Caren Marks
Berichterstatterin

Miriam Gruß
Berichterstatterin

Diana Golze
Berichterstatterin

Katja Dörner
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Dorothee Bär, Caren Marks, Miriam Gruß, Diana Golze und Katja Dörner

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 17/1579** wurde in der 49. Sitzung des Deutschen Bundestages am 17. Juni 2010 dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Beratung überwiesen.

Der Antrag auf **Drucksache 17/6088** wurde in der 114. Sitzung des Deutschen Bundestages am 9. Juni 2011 dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Beratung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht die Aufhebung des § 16 Absatz 4 SGB VIII und damit den Verzicht auf die Einführung eines Betreuungsgeldes ab dem Jahr 2013 vor.

Zur Begründung wird ausgeführt, frühkindliche Bildung sei der Schlüssel zum lebenslangen Bildungserfolg. Insbesondere für bildungsferne und zugleich einkommensschwache Eltern biete das Betreuungsgeld jedoch einen starken Anreiz, auf den Kitabesuch zu verzichten und die Geldleistung in Anspruch zu nehmen. Mit einer qualitativ hochwertigen Förderung würden Kinder mit günstigen familiären Voraussetzungen zusätzlich gefördert, während bei Kindern mit weniger guten Startbedingungen Defizite vor dem Schuleintritt ausgeglichen werden könnten. Der wünschenswerte Ausbau der Kindertagesbetreuung müsse vor allem vor dem Hintergrund einer grundlegenden bildungspolitischen Neubewertung der frühen vorschulischen Bildung gesehen werden. Bei der Priorität auf Investitionen in frühkindliche Förderangebote gehe es nicht um einen „Ersatz“ für Familie, sondern um Ergänzung und Unterstützung der Ressourcen von Familien.

Handlungsbedarf bestehe über den dringend notwendigen quantitativen Ausbau der Kinderbetreuung hinaus insbesondere mit Blick auf die Qualität der Angebote. Statt mit einem Betreuungsgeld eine Art „Fernbleibeprämie“ für öffentlich finanzierte Betreuungsangebote zu schaffen, sollten zusätzliche Mittel vorrangig in qualitative Maßnahmen zur Verbesserung der pädagogischen Konzepte, die Aufwertung der Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern sowie in die Verkleinerung der Gruppengrößen fließen. Außerdem sollte gerade mit Blick auf einkommensschwache Familien die Absenkung der Elternbeiträge in Angriff genommen werden. Die Einführung des Betreuungsgeldes würde die finanziellen Ressourcen dafür blockieren.

Das Betreuungsgeld stehe zudem im Widerspruch zu einer auf bessere Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienleben zielenden Politik. Auch würde der Wegfall des Betreuungsgeldes die Wahlfreiheit von Eltern bezüglich der Wahl der Kinderbetreuung nicht behindern. Wahlfreiheit werde dadurch hergestellt, dass genügend qualitativ hochwertige und gebührenfreie bzw. kostengünstige Ganztagsbetreuungsplätze zur Verfügung stünden. Der Kindertagesbetreuungsausbau schaffe ein – zumindest teilweise staatlich finanziertes – Angebot, das Familien zur Unterstützung der frühen Förderung ihrer Kinder freiwillig in Anspruch nehmen könnten. Wenn sich Eltern gegen die Nutzung dieses Angebotes entschieden, könne daraus kein Anspruch auf Kompensation abgeleitet werden.

Das Betreuungsgeld unterliege schließlich auch starken verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf den Gleichheitssatz des Grundgesetzes. Eltern, die ihre Kinder nicht in einer Betreuungseinrichtung betreuen ließen, erhielten staatliche Zahlungen, während Eltern, die ihre Kinder betreuen ließen, diese Zahlungen nicht erhielten. Dies sei im Hinblick auf den Gleichheitssatz jedenfalls solange bedenklich, wie Eltern für die Kinderbetreuung auch in staatlich unterstützten Einrichtungen Geld aufwenden müssten.

Zu Buchstabe b

Auch der Antrag der Fraktion der SPD wendet sich gegen die Einführung des Betreuungsgeldes. Dieses würde nicht nur jährliche Kosten in Höhe von etwa 2 Mrd. Euro verursachen, sondern sei, wie mehrere Studien belegten, auch aus sozial-, integrations- und gleichstellungspolitischer Sicht verfehlt sowie verfassungsrechtlich problematisch.

So verfestige nach einer Expertise von Prof. Dr. Margarete Schuler-Harms das Betreuungsgeld nicht nur die traditionelle Rollenverteilung zwischen Frauen und Männern und laufe somit dem Gleichstellungsgebot des Grundgesetzes zuwider. Zusätzlich halte die Inanspruchnahme des Betreuungsgeldes auch die Eltern von der Erwerbstätigkeit fern und setze sie einer erhöhten Armutsgefährdung aus. Das Argument der Befürworter eines Betreuungsgeldes, Wahlfreiheit für die Eltern zu schaffen, überzeuge nicht. Eine echte Wahlfreiheit erzeuge man vielmehr durch die Bereitstellung eines umfangreicheren öffentlich geförderten Angebots an Kinderbetreuungsmöglichkeiten.

Auch das Gutachten von Prof. Dr. Ute Sacksofsky komme zu dem Ergebnis, dass die geplante Einführung des Betreuungsgeldes gegen den Schutz der Familie nach Artikel 6 Absatz 1 des Grundgesetzes sowie gegen den Verfassungsauftrag zur Förderung der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern gemäß Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes verstoße. Darüber hinaus schaffe das Betreuungsgeld nach Erkenntnissen des Thüringer Kindersozialberichts 2009 zur Einführung eines Landeserziehungsgeldes einen großen Anreiz gerade für ökonomisch schwächere Familien, ihre Kinder nicht in eine vorschulische Bildungseinrichtung zu bringen und sei daher auch sozial- und bildungspolitisch äußerst kritisch zu bewerten.

Statt der Einführung eines Betreuungsgeldes spricht sich der Antrag für den weiteren Ausbau eines bedarfsgerechten und qualitativ hochwertigen Angebots an Bildungs- und Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren aus. Nur so könne echte Wahlfreiheit hergestellt werden. Vor diesem Hintergrund fordert der Antrag die Bundesregierung auf, auf die

Einführung eines Betreuungsgeldes zu verzichten und einen Gesetzentwurf zur Streichung des § 16 Absatz 4 SGB VIII vorzulegen sowie sich verstärkt für den bedarfsgerechten Ausbau von Angeboten zur frühkindlichen Bildung und Betreuung von Kindern unter drei Jahren einzusetzen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

1. Abstimmungsergebnis

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 17/1579.

Er empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 17/6088.

2. Inhalt der Ausschussberatungen

Der Ausschuss hat in seiner 44. Sitzung am 4. Juli 2011 eine öffentliche Anhörung zu den Vorlagen durchgeführt. Es wurden folgende Sachverständige gehört: Prof. Dr. Michael Klundt (Hochschule Magdeburg-Stendal, Fachbereich Angewandte Humanwissenschaften); Dipl.-Soz. Svenja Pfahl (SowiTra – Institut für sozialwissenschaftlichen Transfer); Prof. Dr. Axel Plünnecke (Institut der deutschen Wirtschaft Köln); Prof. Dr. Ute Sacksofsky, M. P. A. (Harvard) (Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Rechtsvergleichung); Maria Steuer (Familien e. V.) und Dr. Klaus Zeh (Mitglied des Thüringer Landtages).

Wegen des Ergebnisses der Anhörung wird auf das Wortprotokoll der Sitzung vom 4. Juli 2011 verwiesen.

Der Ausschuss hat die Vorlagen sodann in seiner 53. Sitzung am 30. November 2011 abschließend beraten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** warnte vor einer „bildungs- und gleichstellungspolitischen Katastrophe“ für den Fall, dass das Betreuungsgeld in der jetzt innerhalb der Koalition angedachten Form umgesetzt werde. Der Begriff Wahlfreiheit in diesem Zusammenhang suggeriere, dass es einen Zwang gebe, Kinder in Kindertagesstätten betreuen zu lassen. In Wirklichkeit bestehe derzeit noch keine Wahlfreiheit, weil Kitaplätze fehlten und weil der frühkindliche Bereich unzureichend ausgestattet sei. Es sei davon auszugehen, dass viele Abgeordnete innerhalb der CDU/CSU-Fraktion und innerhalb der FDP-Fraktion diese Argumentation teilten. Es gebe offenbar in der Koalition Planungen, wonach die Berufstätigkeit der Eltern keine Relevanz für die Frage haben solle, ob Betreuungsgeld gezahlt werde oder nicht. Es solle nur darauf ankommen, ob das Kind die Kindertagesstätte besuche oder nicht. In diesem Fall würde das Betreuungsgeld nach Ansicht der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu einer „Kita-Fernhalte-Prämie“ verkommen. Beispielsweise würden berufstätige Eltern mit einem hohen Einkommen, die ihr Kind zu einer Tagespflege gäben, zukünftig mit 150 Euro vom Staat subventioniert. Vor dem Hintergrund der Diskussion über Neuverschuldung und Schuldenbremse sei dies eine falsche Prioritätensetzung. Es gehe vielmehr darum, in den Frühelementarbereich, also in die Kindertagesstätten, zu investieren. Der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sehe vor, durch eine Streichung von § 16 Absatz 4 SGB VIII den Plänen der Koalition für ein Betreuungsgeld die Grundlage zu entziehen. Das Betreuungsgeld sei in vielerlei Hinsicht ein falsches gesellschaftspolitisches Signal.

Die **Fraktion der CDU/CSU** stellte fest, die Diskussion über das Betreuungsgeld zeige, dass die Opposition unterschiedliche Lebensrealitäten in Deutschland nicht wahrnehmen wolle. Es gehe darum, eine Wahlfreiheit für die Eltern zu schaffen und ihnen nicht ein „richtiges“ oder „falsches“ Familienbild vom Staat aufoktroyieren zu lassen. Wenn der Staat Milliardenbeträge in ein bestimmtes Modell stecke, so gebe dies jungen Eltern das Gefühl, dass man die anderen Modelle unter den Tisch fallen lasse. Öffentliche Diskussionsbeiträge von SPD-Politikern zeigten, dass Eltern per se unterstellt werde, dass das Betreuungsgeld nicht für die Bedürfnisse der Kinder, sondern für die Bedürfnisse der Eltern ausgegeben werde. Aus der Sicht der Fraktion der CDU/CSU müsse aber den Eltern das Vertrauen geschenkt werden, dass sie das Geld in ihre Kinder investierten. Eine Einengung auf ein bestimmtes Lebensmodell dürfe nicht stattfinden.

Die **Fraktion der SPD** erklärte, dass sie sehr wohl die Vielfalt und die Lebenswirklichkeit von Familien akzeptiere und dass es für sie keinen richtigen und keinen falschen Weg gebe, wie Familien in Deutschland lebten. Man sei sich mit dem Präsidenten der Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände und dem Bundesvorsitzenden des Deutschen Gewerkschaftsbundes darüber einig, dass die Einführung eines Betreuungsgeldes für Mütter und Väter, die keinen Betreuungsplatz für ihr ein- bis dreijähriges Kind in Anspruch nähmen, nicht in unsere Zeit passe und zudem bildungs- und arbeitsmarktpolitisch die falschen Signale setze. Auch nach deren Ansicht sei es kontraproduktiv, wenn der Staat Eltern subventioniere, die ihre Kinder nicht in öffentliche Bildungseinrichtungen schickten. Der Streit innerhalb der Koalitionsfraktionen über das Betreuungsgeld zeige, dass es schwerfalle, sich hinter diesem Projekt zu versammeln. Die Leistung müsse sozial-, integrations-, bildungs- und gleichstellungspolitisch als „Katastrophe“ bewertet werden. Es gehe nicht an, dass für die Nichtinanspruchnahme einer staatlichen Leistung eine Prämie gezahlt werde. Dies sei auch im Hinblick auf die Artikel 3 und 6 des Grundgesetzes verfassungsrechtlich problematisch.

Das Betreuungsgeld widerspreche der – auch von der Bundesregierung geteilten – Zielsetzung, die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erhöhen. Darüber hinaus widerspreche es der Idee, Kindern von Anfang an gleiche Chancen zu geben, und auch der Idee einer Wahlmöglichkeit. Familien mit geringem Einkommen oder Alleinerziehende hätten keine wirkliche Wahlmöglichkeit, ob sie einer Erwerbstätigkeit nachgingen. Diese stünden häufig vor dem Problem, ihre Erwerbstätigkeit mit Kinderbetreuungsangeboten für sehr kleine Kinder in Einklang zu bringen, weil es zu wenige Krippenplätze gebe. Wenn der Staat in den Ausbau der Krippenplätze einseitig investiere, so erfülle er damit seine Aufgabe, in den Bereich Bildung zu investieren. Vor diesem Hintergrund bedürfe es keiner Kompensation an anderer

Stelle. Im Rahmen der Diskussion um das Betreuungsgeld sei auch daran zu erinnern, dass der Staat bislang einseitig in das Familienmodell des Einverdienerhaushalts investiert habe, zum Beispiel durch das Ehegattensplitting und durch die kostenlose Krankenmitversicherung. Schließlich sei das Betreuungsgeld auch unter Haushaltsgesichtspunkten nicht vertretbar, da hier Milliardenbeträge für Fehlanreize ausgegeben würden.

Die **Fraktion der FDP** führte aus, dass das Betreuungsgeld nicht auf ihre Initiative zurückzuführen sei. Nunmehr komme es auf die konkrete Ausgestaltung an. Hierbei sei von besonderer Bedeutung, dass es verfassungsfest ausgestaltet werde und dass Fehlanreize vermieden würden. Der Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Antrag der Fraktion der SPD seien abzulehnen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** betonte, dass eine Wahlfreiheit nur dann bestehe, wenn man wirklich die Wahl habe, einen Platz in einer Kindertagesstätte in Anspruch zu nehmen oder nicht. Erst dann habe man die Wahl, anstelle der Betreuung in einer Kindertagesstätte sein Kind komplett selbst zu betreuen oder es stundenweise in eine andere Form der Betreuung zu geben. Von einem Vorschreiben eines bestimmten Familienmodells oder eines Erziehungsmodells könnte nur dann gesprochen werden, wenn eine Verpflichtung zur Inanspruchnahme eines Platzes in einer Kindertagesstätte in Rede stünde. Unter der Voraussetzung, dass man einen Platz in einer Kindertagesstätte habe, bestehe schon jetzt eine Wahlmöglichkeit. Es könne deshalb nicht nachvollzogen werden, weshalb die Entscheidung gegen eine Inanspruchnahme einer öffentlichen Kinderbetreuung mit 150 Euro monatlich gefördert werden solle, jedoch nicht die Entscheidung für eine solche Kinderbetreuung. Dies könne auch nicht mit der Anerkennung von Erziehungsleistungen begründet werden. Eltern, die ihre Kinder stundenweise in eine öffentliche Kinderbetreuung gäben, kämen nämlich ihrer Erziehungspflicht genauso nach wie Eltern, die die Kinderbetreuung anderweitig organisierten oder die die Kinder komplett selbst betreuten.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend prüfe derzeit, ob das Betreuungsgeld auf Leistungen nach dem Arbeitslosengeld II anzurechnen sei. Unabhängig vom Ergebnis dieser Prüfung werde es durch die Einführung des Betreuungsgeldes zu einer Schlechterstellung von Eltern im Hartz-IV-Bezug kommen. Die Erziehungsleistung von Eltern, die aufgrund von Erwerbslosigkeit zu Hause seien, unterscheide sich nicht von der Erziehungsleistung von Eltern, die sich aus freien Stücken zu Hause befänden. Wenn das Betreuungsgeld nicht auf das Arbeitlosengeld II angerechnet werde, so seien die betreffenden Eltern dennoch oft finanziell in einer so prekären Lage, dass sie ihre Kinder nicht in der Kita anmeldeten, weil sie den Betrag von 150 Euro monatlich bräuchten, um ihren Alltag zu bestreiten. Somit würden durch die Einführung des Betreuungsgeldes Ungerechtigkeiten und Fehlanreize geschaffen.

Berlin, den 30. November 2011

Dorothee Bär
Berichterstatterin

Caren Marks
Berichterstatterin

Miriam Gruß
Berichterstatterin

Diana Golze
Berichterstatterin

Katja Dörner
Berichterstatterin



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333